联合国 S/2012/926



安全理事会

Distr.: General
13 December 2012
Chinese
Original: English

2012 年 12 月 13 日秘书长给安全理事会主席的信

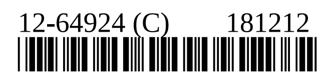
谨提及我 2012 年 11 月 29 日关于马里局势的报告(S/2012/894)以及安全理事会第 2071(2012)号决议，安理会在该项决议中请我为国际军事部队可能需要的后勤支援一揽子计划提出财务费用。我并提及安理会成员提出的请求，即秘书处为联合国可以提供的后勤支援提出不同方案和估计费用。

我在我报告的第 92 和第 93 段中，就联合国可能向非洲牵头的国际马里支助团提供后勤支援一揽子计划表达了一些关切。联合国已经具备在国际军事存在得到主要行为体战略认可情况下部署维和行动并为其提供支援的综合能力。联合国不具备、也不谋求发展为国际军事部队提供后勤支援以向敌对武装部队开展进攻作战行动的重大专门知识和能力。面对所要击败的敌对部队具有强大能力并且是一个或数个暴力恐怖组织的时候，作战和作战支援需要比常规作战更加特殊的专门知识，因此联合国缺乏这方面专门知识的问题变得更加突出。

联合国积极为非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)，包括在其作战期间提供后勤支援。我谨提请安理会成员注意，2007 年 2 月 20 日第 1744(2007)号决议授权非索特派团在摩加迪沙进行初期部署，直至 2009 年 1 月 16 日安理会才通过第 1863(2009)号决议授权联合国为非索特派团部署后勤支援一揽子计划。经安理会授权，2009 年 3 月 10 日行政和预算问题咨询委员会为联合国行动承付初期经费。2009 年 10 月秘书处开始通过联合国驻非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)直接向非索特派团提供后勤支援。从 2007 年 2 月的初期部署到 2009 年 10 月，通过双边渠道向非索特派团提供了后勤支援。从 2009 年 10 月至 2012 年 6 月，联合国通过十分有限的供应路线仅向首都摩加迪沙提供了后勤支援。虽然非索特派团支助办逐步建立起了为非索特派团驻摩加迪沙两个特遣队提供支援的能力，但是从非索特派团在摩加迪沙以外开展作战行动开始，非索特派团支助办在向非索特派团提供其持续作战行动所需要的后勤支援方面遇到了重大挑战。

为吸取索马里的经验教训，并如我在报告中指出，安理会不妨考虑采取分阶段做法的方案，即通过自愿或双边来源为与作战有关的军事行动提供后勤支援。在实现军事行动目标后，安理会可授权联合国提供一揽子支援计划，在国际部队

12-64924 (C)   181212   181212







稳定工作期间提供协助。如果安理会赞同这种做法，将在作战以后阶段行动环境更加明朗之后逐步拟订一揽子支援计划的详细内容。

第二个方案是，联合国向在马里南部部署的非洲牵头的国际马里支助团提供后勤支援，以按照非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)认可的统一联合行动概念帮助马里国防和安全部队建立行动能力，我在报告中将这一概念称为“战略行动框架”。根据这一方案，联合国将为马里南部的国际部队提供全面的后勤支援一揽子计划，并在下文详细叙述，但在马里政府未控制地区或正在开展作战行动的地区不向国际部队提供这种支援。

一揽子支援计划的第三个方案采取上述两个方案相结合的方式。根据这一方案，在安理会授权部署非洲牵头的国际马里支助团后，联合国将开始为在政府控制区内部署的国际部队提供后勤支援。在马里国防和安全部队以及国际部队在马里北部实现战略军事目标并在作战行动基本结束之后，联合国将可结合军事行动第二个稳定阶段向在马里任何地区，包括在马里北部部署的国际部队提供后勤支援。为规划的目的，根据这一方案联合国在第一阶段提供的后勤支援种类的内容将与第二方案初期阶段相同，下文也载有这些内容。与第一方案一样，第三方案第二阶段提供支援的详细内容将在稍后时间进一步拟订。

各方普遍认识到，为使概念取得成功，战略行动框架制订了若干需要实现的规划假设，并提出了一些没有回答但需要回答的重要问题。本报告提出的一揽子支援方案使联合国能够向国际军事部队提供重要的后勤能力，但按照设计并非提供实现设想行动所需要的重大军事手段。除薪金和津贴以及购置特遣队所属装备偿还之外，在设备、部署前培训、国际部队组建等方面需要会员国和其他伙伴提供大量的双边、财政和物质支持。

根据上述方案联合国向马里境内国际军事部队提供后勤支援将主要或完全通过联合国摊款负担，并包括通常向同等规模联合国维和行动提供的装备和特派团支助服务。摊款将用于满足所部署的国际部队的生活需要，包括提供口粮、燃料、工程设备、通信和医疗支援。摊款还将用于新部队的战略部署、现有部队的轮换、设备和供应物品的运输、以及追加部署对提供一揽子支援计划进行管理的工作人员。

联合国摊款无法满足的国际部队的有限需求，可以由会员国和其他伙伴通过联合国管理的信托基金提供的财政支持加以补充。信托基金可用于满足其他需要，如采购本组织所属设备，以弥补联合国维和行动没有提供的特遣队的能力差距。联合国管理资金的使用应严格遵守联合国财务条例和采购规定。

在根据上述方案制订一揽子支援计划概念时作出了一些假设，包括按照战略行动框架的规定将部署一支 3 300 人的国际部队，其中包括 2 990 名军人，30 名警察，总数为 280 人的两个建制警察部队。部队将由以下方面组成：部队总部、

几个步兵营以及几个包括航空、后勤、运输、工程、医疗、信号和宪兵在内的先遣连。

联合国可在以下职能领域向国际部队提供后勤支援：供应(口粮、饮用水和燃料)；工程，包括建筑、发电、供水和卫生；医疗支援；战略调动；战略通信；以及有限的信息技术支援。部队派遣国提供的特遣队所属主要装备将按照联合国费率从摊款中偿还。根据上述第二和第三方案，联合国将根据初期规划估计以及经西非经共体和非洲联盟认可的战略行动框架在以下领域提供后勤支援：

(a) 供应。在最初的自足期后，将通过商业合同安排按照联合国标准向国际部队提供所需要的口粮、饮用水和燃料。可能通过承包商预先确定的行动区地点提供物品，并由部队负责收集。将建立充足的预备储存，以加强部队的力量和生存能力。在完成必要的采购后，临时后勤支援能力将取决于会员国提供的强有力的双边援助；

(b) 工程。除商业公司提供的建筑服务外，联合国将利用各种使能能力(联合国和会员国的军事能力)为部署国际部队提供工程支援。战区的总体条件十分艰难，需要通过大量的工作才能使得部队的设施和其他方面达到联合国标准，特别是在住宿、供电、冷藏、卫生以及饮用水的质量和数量方面。急需建立包括部队总部在内的重要设施。将从国际部队的战术性和临时性出发制订有限的工程概念，部队 80%的人员将在营地内安排软墙(帐篷)住宿。其余 20%最终将在半永久性枢纽中安排预制块住宿。部队所需的基本防御器材将由联合国提供。部队将按照联合国标准以自足方式进行部署。这将包括部队派遣国提供的帐篷、以及有限的卫生、供电和供水。双边援助十分重要，可以弥补部队派遣国能力上的不足。应特别注意尽量减少部署对东道国社区、经济资源和环境的不利影响；

(c) 医疗支援。部队派遣国将按照联合国标准部署一个二级医疗设施。联合国将为建立带有设备、药房、化验用品和救护车的其他医疗设施提供支持。联合国将通过商业或双边安排在政府控制区并在马里境外地点提供医疗后送/伤员后送服务。马里北部地点的医疗后送/伤员后送能力将由部队派遣国或伙伴提供。在完成必要的采购之后，满足各种需要的临时医疗后送/伤员后送能力，将取决于部队派遣国提供的航空资源以及双边伙伴可能提供的支援。医疗设施中具有适当资格的医务人员必须由参加部队的特遣队提供；

(d) 运输支援。联合国将为国际部队提供货物空运和陆运及特遣队人员部署和轮调支援。可能需要增强现有运输基础设施的能力和容量，以使机场、终端和港口进行作业。战略运输支援将尽可能依靠联合国现有的区域能力和供应线；

(e) 航空。根据目前的战略行动框架，预计不会只要求联合国在政府控制的地区提供航空支援行动。因此，预计联合国不会在行动区内提供战术航空支援。如果这一要求发生变化，联合国将重新审查这一建议。国际部队需要为马里北部

的战斗行动提供航空支援，这将需要由部队派遣国或伙伴来提供。所需战术军事飞行的性质需要由部队确定。安理会不妨考虑这些航空业务的费用是否应予分摊。如上文所述，在必要的情况下，联合国可以为部队进行一些机场设施升级。为确定当地机场的设备和基础设施发展要求，需要由专门评估团审查和评估现有的包括夜间作业能力在内的运行安全、可用的航空燃料供应系统、消防和紧急失事救援服务能力是否适合。搜索和救援行动将需要由部队来进行。

(f) **通信和信息技术**。联合国将在政府控制的地区为部队提供所需的战略通信和信息技术能力和设备。联合国将依靠当地合同或双边安排，在行动区提供安装、特遣队培训和技术支援。每一支特遣队的部队派遣国预计在部署时将具备适当的战术通信能力。联合国可在不受政府控制的地区提供部队战略通信和信息技术所需的设备和培训，但须由部队来安装和操作设备。联合国可以维护和修理被送往指定的联合国设施的设备。

联合国后勤支援将通过一系列合同文书来确定。为使联合国及其承包商在马里和该区域的国家开展活动，必须签订东道国政府协定。联合国、部队派遣国和派遣国际部队的组织需要签订谅解备忘录，以便按照联合国的规则和条例完全负责任地使用本组织的资源，并界定每一方的作用、责任和义务。随着联合国和国际伙伴不断分析特遣队和联合国今后的支援情况，预计将查明其他必要的服务。同时，为使支援服务达到联合国标准所涉长期要求的工作范围将逐步确定并进行商业招标。

联合国对非联合国安全部队的支援将按照本组织的人权尽职政策来提供。根据这一政策，联合国必须对可能根据这样的支援安排得到联合国援助的部队进行风险评估。如果认定有充分的理由认为，确实存在某预定接受方可能严重违反国际人道主义法、人权法或难民法的风险，联合国将与有关当局协同，制定有效的措施，消除或尽量减少这种风险。如果联合国收到可靠情报，根据情报有充分的理由认为，联合国支援的受援国严重违反国际人道主义法、人权法或难民法，联合国将与有关当局交涉，以制止这些违反行为。如果虽经交涉情况依旧，联合国将不得不暂停或停止对有违反行为的人员的支援。

部队派遣国将按照联合国的标准从摊款中获得特遣队所属有机主要装备的偿还，但是，联合国一揽子后勤支援不会负责以下事项：偿还赠送或捐给部队派遣国、西非经共体、非洲联盟或所有权仍属于捐助者的特遣队所属主要装备；人员偿还额(部队费用)；自我维持费用偿还额；特遣队所属主要或次要装备购置费；由于敌对行动和被迫放弃而导致的特遣队所属装备损失和损害的补偿；死亡和伤残偿金。

一揽子后勤支援的费用仍然取决于国际部队行动构想的进一步发展及为确定供应商和提供支援解决方案继续做出的努力。为国际部队的部署和维持提供后

勤支援将是一项巨大的任务。如果秘书处应安理会的要求，执行备选方案二或方案三第一阶段所述的一揽子后勤支援，对摊款所涉经费的初步评估表明，支援已充分部署的处于维持阶段的部队全年将需花费大约 1.33 亿美元。另外，预计还需一次性设立费 6 400 万美元。如果安理会授权设立一个多层面特派团，包括我的报告中所述的用于提供政治和法治支援的部门，除多达 1 000 万美元的开办费用外，预计每年还需要约为 2 500 万美元的额外费用。

上述费用所依据的是联合国行动的相应要件。如果安理会决定核准一揽子后勤支援，秘书处将与有关伙伴协商，进行详细规划。经过规划可能会对估计费用做出调整。秘书处将在规划后将向大会提出一份筹资建议，供其审议。在拟订建议时将参照适当的供资期间及人员和设备分阶段部署时间表。

根据秘书处目前掌握的资料，很难估计向马里北部的战斗行动提供后勤支援所涉及的费用。然而，非索特派团最近扩展到摩加迪沙以外地区、进入索马里南部和中部的情况以及该特派团从非索特派团支助办获得支援的情况说明了在偏远的环境下支援国际部队作战行动方面存在的困难和费用的增加。这样一支部队将象非索特派团一样，在没有现成的供应商和预计不能充分确保联合国活动的安全的情况下，需要广泛依靠自身的有机后勤能力，包括轻型工程和用品分发能力。即便如此，根据索马里的经验，向马里北部的作战行动提供支援将加长供应线，而且情况更危险，支援费用可能会大大超出上文备选方案二和三所列的费用。如果通过各种双边和商业渠道提供用品和服务，向在马里北部进行作战行动的 3 300 人的全员部署特派团提供一揽子基本支援所涉及的全年费用估计将达到 1.61 亿美元。此外，开办费用将达到 8 200 万美元。

我在我的报告中进一步指出，在马里北部有效执行任何干预需要及时向国际部队和马里的国防和安全部队提供大量的外部训练、装备、后勤和资金支援，这超出了联合国的提供能力。提供和资助这种支援有各种备选办法。马里国防和安全部队所需的各种支援，包括所需培训和装备，将需要通过直接的双边和多边安排来提供以及协同非洲联盟、西非经共体和其他主要利益攸关方提供支援。上文提出的备选办法预计联合国不会参与对马里国家部队提供支援。

除通过联合国管理的信托基金提供的一揽子后勤支援和财政捐助外，该部队还将具备若干必要的军事能力，以实现战略行动框架所述的目标。西非经共体已确定，需要额外支援的领域包括，特种部队、空中支援资产(战斗机和通用飞机和后勤空运)、额外消防支援能力、情报和反简易爆炸装置设备和培训。这也将需要通过双边和多边安排来解决。

在安理会通过决议和大会核准预算后，联合国将可在获得此种授权和核准六至九个月后，开始提出通过商业安排提供后勤支援的初步内容。对于使特遣队达

到联合国标准和提供全面的一揽子后勤支援所需时间，必须采取现实态度。在此期间，将需要依靠会员国提供有力的双边援助来满足对能力的需求。

此外，如我在报告中所述，我打算在马里设立一个全职的联合国政治存在，包括人权方面的专才。这一存在可能会逐步演化成为一个联合国多层面特派团，负责向马里当局提供长期的维持稳定和建设和平援助。它将酌情包括法治和安全机构、排雷行动、促进民族对话、区域合作、安全部门改革、人权和使前战斗人员初步复员、解除武装和融入社会等。如果安理会决定核准这些额外的职责，我将着手进行综合评估和规划，并提出具体的建议，供进一步审议。随着资料的增加，将对上述建议，包括联合国在马里的多层面存在的结构、组成和任务等方面内容予以进一步完善。

潘基文(签名)